IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 49)
z dnia 27 kwietnia 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 49)

27 kwietnia 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: P 1/21, SK 83/20, K 14/18, SK 33/21, K 15/20, SK 14/21, SK 10/20, K 15/19.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Tomasz Esmund**, **Zbigniew Gromek**, **Justyna Karaźniewicz**, **Marzena Laskowska**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Bogusław Przywora** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

W posiedzeniu udział wziął przedstawiciel Krajowej Rady Komorniczej **Grzegorz Julke**.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panią przewodniczącą i pana przewodniczącego. Witam panie poseł i panów posłów. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam osoby pracujące zdalnie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Zalogowało się 19 osób. Stwierdzam, że mamy kworum i możemy podejmować uchwały.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Mamy w nim 8 spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Aby nie przedłużać przystępujemy do omówienia pierwszej z nich o sygn. akt P 1/21. Proszę o możliwie zwięzłe przedstawienie projektu stanowiska. Pani mecenas Justyna Karaźniewicz, bardzo proszę.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Justyna Karaźniewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pytanie prawne w tej sprawie zostało wystosowane w związku z postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko sędzi referent jednej ze spraw karnych, której została zarzucona obraza przepisów prawa karnego wykonawczego, a dokładnie art. 9 § 1 – Kodeksu karnego wykonawczego, polegająca na tym, że pani sędzia wbrew przepisom ustawy nie skierowała do bezzwłocznego wykonania postanowienia o umorzeniu postępowania karnego i orzeczeniu środka zabezpieczającego w postaci internacji psychiatrycznej.

W związku z rozpoznawaniem tej sprawy dyscyplinarnej sąd zwrócił się z pytaniem prawnym, poddając w wątpliwość zgodność art. 9 § 1 k.k.w. i art. 461 § 1 Kodeksu postępowania karnego z przytoczonymi w pytaniu prawnym wzorcami kontroli.

Jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to mamy do czynienia ze wskazaniem kilku z nich. Jeżeli chodzi o samodzielne wzorce kontroli, to należy wskazać art. 2 i wynikającą z niego zasadę poprawnej legislacji, art. 32 ust. 1, przewidujący zasadę równości i art. 41 ust. 3, określający zasadę domniemania niewinności. Zarzuty naruszenia innych przepisów, a więc art. 41 ust. 1, 42 ust. 2, 45 ust. 1 i art. 78 konstytucji, sąd pytający opiera na kwestionowaniu proporcjonalności naruszenia praw i wolności wskazanych w wyżej wymienionych przepisach. W związku z tym zasadne było ujęcie tych wzorców kontroli w sposób związkowy.

Przedmiotem kontroli i przedmiotem zarzutów sądu pytającego są dwa przepisy w ujęciu związkowym. Art. 9 § 1 k.k.w., który przewiduje, że postępowanie wykonawcze

wszczyna się bezzwłocznie po uzyskaniu przez orzeczenie cechy wykonalności. Ten przepis został powiązany z art. 462 § 1 k.p.k., zgodnie z którym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, to wniesienie zażalenia na postanowienie nie wstrzymuje jego wykonania, chociaż sąd, który wydał takie postanowienie lub sąd, który jest uprawniony do rozpoznania zażalenia, może wstrzymać wykonanie tego postanowienia. W związku z bezzwłoczną wykonalnością postanowienia o umorzeniu postępowania karnego i zastosowaniu środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym sąd skierował pytanie prawne dotyczące zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

W ramach projektu stanowiska została przeprowadzona analiza formalna, która doprowadziła do stwierdzenia, że wszystkie przesłanki określone w art. 193 konstytucji zostały spełnione, zarówno przesłanka podmiotowa, jak przedmiotowa i funkcjonalna, co dało możliwość przystąpienia do analizy zgodności.

Wyprzedzając poszczególne analizy, myślę, że warto byłoby wskazać zakres tych regulacji prawnych, które stały się podstawą wysunięcia tego pytania prawnego. Chodzi o wskazanie bardzo podstawowych kwestii dotyczących sposobu orzekania i przede wszystkim wykonania decyzji sądu karnego o internacji psychiatrycznej. Po pierwsze, jest to decyzja, która jest konsekwencją stwierdzenia w postępowaniu karnym, że podejrzany, który dopuścił się czynu zabronionego, był w momencie jego popełniania osobą niepoczytalną, co – zgodnie z regulacjami Kodeksu karnego – wyklucza możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej. Stwierdzenie niepoczytalności i potrzebę umorzenia w związku z tym postępowania może nastąpić zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i w postępowaniu sądowym.

Jeżeli prokurator uzna niepoczytalność sprawcy w postępowaniu przygotowawczym, to wówczas, albo sam umarza postępowanie karne, albo, tak było w tym przypadku, jeżeli dojdzie do wniosku, że są spełnione przesłanki orzeczenia internacji psychiatrycznej, to po zakończeniu śledztwa musi skierować wniosek do sądu o wydanie takiego orzeczenia. W każdym przypadku wniosek kończy się decyzją sądu wydaną w formie postanowienia, niezależnie od tego, na jakim forum proceduje sąd. Jeżeli prokurator składa wniosek o orzeczenie internacji psychiatrycznej, to decyzja sądu zawsze zapada w formie postanowienia. Natomiast jeżeli przesłanki do umorzenia postępowania, a więc tak naprawdę stwierdzenie niepoczytalności sprawcy i potrzeba umieszczenia go w szpitalu psychiatrycznym zostanie ujawniona dopiero na rozprawie, a więc nie na etapie postępowania przygotowawczego, to ma to jednakowe konsekwencje. Tyle że sąd, zgodnie z przepisami k.p.k., po rozpoczęciu przewodu sądowego zawsze wydaje wyrok.

Jest to o tyle istotne, że w zależności od formy orzeczenia odmienne są konsekwencje w zakresie wykonania, ponieważ wyrok wydane przez sąd jest wykonalny dopiero w momencie, gdy się uprawomocni. Natomiast postanowienia, zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania karnego, kierowane są do wykonania bezzwłocznie po ich wydaniu, a więc nawet wtedy, kiedy jeszcze nie są prawomocne. Oznacza to, że wniesienie zażalenia na dane postanowienie nie wstrzymuje jego wykonania. W związku z tą bezzwłoczną wykonalnością postanowienia o umorzeniu internacji psychiatrycznej powstały wątpliwości co do zgodności z konstytucją.

Tak jak powiedziałam na początku, w pytaniu prawnym zostało wskazane kilka wzorców kontroli w różny sposób z sobą powiązanych. Zostały przeprowadzone analizy każdego wzorca kontroli i każdego zarzutu sformułowanego przez sąd pytający, ale myślę, że ze względu na obszerność tych analiz i wielość wzorców kontroli, warto byłoby wskazać te dwa wzorce i te dwie analizy, które wydają się mieć charakter wiodący.

Pierwszym takim wzorcem jest art. 2 i wynikająca z niego zasada poprawnej legislacji. Należy wskazać, że ta zasada przewiduje między innymi, że przepisy prawa powinny stanowić spójny, kompletny i niesprzeczny wewnętrznie system, taki, który daje uczestnikowi postępowania możliwość przewidzenia skutków zastosowanych przepisów. Tutaj to, wcześniej przytoczone, otoczenie normatywne i te regulacje, i ta dwutorowość orzekania o środkach zabezpieczających i przede wszystkim wynikająca z tego odmienność w zakresie wykonalności orzeczenia świadczy o tym, że system wykonywania decyzji w zakresie środków zabezpieczających, nie jest systemem spójnym, nie jest systemem koherentnym i przewiduje, tak naprawdę, sprzeczności, bo okazuje się, że w zależności

od tego, w jakiej formie zapadnie decyzja, to pomimo tego, że ta decyzja jest tożsama, są inne skutki w zakresie wykonywania tych orzeczeń. O niespójności prawa w tym zakresie świadczy również fakt, że poza możliwością orzeczenia środka zabezpieczającego, który jest w tym przypadku wykonalny zaraz po jego wydaniu, po wydaniu decyzji w postaci postanowienia, w systemie prawa przewidziane są także inne narzędzia, którymi dysponuje sąd karny decydujący o internacji psychiatrycznej w postaci środków zapobiegawczych, a konkretnie tymczasowego aresztowania. W k.p.k. są specjalne regulacje odnoszące się do stosowania tego środka zapobiegawczego w związku z wydawaniem decyzji o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego.

Drugą kwestią, na którą należałoby zwrócić uwagę w związku ze wskazaną dwutorowością orzekania jest art. 32 ust. 1 konstytucji, przewidujący zasadę równości wobec prawa, bo pojawia się pytanie, czy ta zasada nie została naruszona w kontekście odmiennych regulacji prawnych. Tutaj znowu można stwierdzić, że tą grupą, w ramach której dokonuje się analiz porównania, jest grupa osób podejrzanych, co do której stwierdzono niepoczytalność i stwierdzono potrzebę zastosowania środka zapobiegawczego w postaci internacji psychiatrycznej.

Przepisy, które wskazałam, dzielą tę grupę na dwie kategorie, na podejrzanych, co do których decyzja o internacji psychiatrycznej zapada w formie wyroku, który zostaje wykonany dopiero po jego uprawomocnieniu się i druga grupa, co do której zapada decyzja w postaci postanowienia, które jest natychmiast wykonalne, mimo że nie jest jeszcze prawomocne. Nie ma żadnej cechy, która istotnie różniłaby te dwie kategorie podmiotów, która wskazywałaby, że racjonalne jest odmienne traktowanie tych dwóch grup podejrzanych. Trzeba podkreślić, że w obu grupach przesłanki umorzenia i przesłanki zastosowania środka zabezpieczającego w postaci internacji psychiatrycznej są dokładnie takie same. Dokładnie ten sam organ jest uprawniony do orzekania, czyli sąd, a forum orzekania nie ma tu żadnego znaczenia. Jedynym elementem, który odróżnia te dwie grupy podmiotów jest moment ujawnienia niepoczytalności i potrzeby zastosowania środków zabezpieczających. To absolutnie nie daje podstawy do tego, żeby uznać, że to różnicowanie i odmienne traktowanie podmiotów nie narusza zasady równości wobec prawa zagwarantowanej w art. 31 ust. 2 konstytucji.

Jeżeli chodzi o pozostałe wzorce, to zostały one ujęte w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Ponieważ wydaje się, że naruszenie praw i wolności gwarantowanych w wymienionych na początku przepisach konstytucji spełnia, co prawda, kryterium przydatności – ta bezzwłoczna wykonalność na pewno spełnia swoje funkcje – to analiza tych rozwiązań z punktu widzenia testu proporcjonalności prowadzi do jednoznacznego wniosku, że te przepisy nie są absolutnie konieczne, ze względu na możliwość orzekania tymczasowego aresztowania w ramach prowadzonego postępowania karnego i spełniania tej funkcji, którą realizuje się przez bezzwłoczne wykonanie postanowienia. Pociąga to za sobą konsekwencje w zakresie braku kryterium proporcjonalności *sensu stricto*, ponieważ szybkość wykonania decyzji nie daje absolutnie podstawy do ograniczenia praw i wolności podejrzanych niepoczytalnych. Zwłaszcza w zestawieniu z drugą grupą podmiotów, które znajdują się w takiej samej sytuacji procesowej.

W związku z powyższym analizy przeprowadzone w projekcie stanowiska doprowadziły do wniosku, że art. 9 § 1 k.k.w., w związku z 461 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nakazują wykonanie postanowienia o umorzeniu postępowania i zastosowaniu internacji psychiatrycznej, mimo braku prawomocności, są niezgodne z tym wzorcami kontroli, które zostały wskazane na początku.

Jeżeli będą pytania, to bardzo chętnie uszczegółowię wypowiedź. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do przedstawionego projektu? Jeżeli nie ma uwag, to przechodzimy do głosowania nad sprawą P 1/21. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? (28) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Tytułem uzupełnienia powiem, że tą sprawą zajmie się pan poseł Arkadiusz Mularczyk.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 83/20. W tej sprawie Sejm będzie reprezentowany przez panią przewodniczącą Barbarę Bartuś.

Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 83/20 zostało wszczęte poprzez złożenie skargi konstytucyjnej przez lekarza weterynarii, który zainicjował postępowanie przed organami samorządu zawodowego, postępowanie dyscyplinarne wobec innego lekarza, zarzucając mu naruszenie norm ontologicznych wynikających z Kodeksu etyki lekarza weterynarii. W ramach tego postępowania wyjaśniającego zapadło postanowienie, wydane przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej izby lekarsko-weterynaryjnej, o umorzeniu postępowania. Następnie krajowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej postanowienie niniejsze utrzymał w mocy. Zostało ono nieudolnie zaskarżone do krajowego sądu lekarsko-weterynaryjnego. Nieudolnie dlatego, że przepisy nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowień wydawanych w ramach postępowania wyjaśniającego w postępowaniu o odpowiedzialność zawodową lekarzy weterynarii.

W takim ogólnie zarysowanym stanie faktycznym nasz skarżący złożył skargę do TK, kwestionując konstytucyjność art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Jednocześnie należy wspomnieć, że tą samą skargą objął również postanowienia rozporządzenia z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii. Jednakże ze względu na fakt, że Sejm nie jest organem, który wydaje akt prawny rangi rozporządzenia, nie jest on upoważniony do przedstawienia stanowiska w tym zakresie. Projekt stanowiska odnosi się wyłącznie do postanowień ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

Zaskarżony został przepis, który stanowi upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia. Stanowi on „Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i w uzgodnieniu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przepisy dotyczące postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej".

Skarżący zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o ocenę konstytucyjności tego przepisu w zakresie, w jakim upoważnia on do uregulowania w rozporządzeniu trybu zaskarżania orzeczeń wydawanych przez organy odpowiedzialności zawodowej samorządu lekarzy weterynarii, co powoduje, w jego opinii, sprzeczność tego przepisu z art. 78 konstytucji, który zastrzega uregulowanie trybu zaskarżenia orzeczeń i innych decyzji w drodze ustawy. Jednocześnie inicjator niniejszego postępowania dostrzega drugi problem konstytucyjny. Identyfikuje bowiem naruszenie przez przedmiot kontroli art. 92 ust. 1 konstytucji w tym zakresie, w jakim przepis ten nie określa żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, do którego wydania upoważnia.

W ramach przeprowadzonej, w trakcie prac nad projektem stanowiska, analizy formalnej została ujawniona poważna wada, która dyskwalifikuje, naszym zdaniem, możliwość merytorycznego rozpoznania tej sprawy przez TK. Związana jest ona z charakterem postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną i przedmiotem zaskarżenia podanym przez skarżącego. Przyjęty przez naszego ustawodawcę model skargi konstytucyjnej zakłada, że ten instrument ma stanowić indywidualny środek ochrony praw i wolności. W konsekwencji takiego ujęcia skargi konstytucyjnej, podstawową przesłanką skorzystania z tego instrumentu ochrony konstytucyjnej – co wynika z art. 79 ust. 1 konstytucji – jest zakwestionowanie przepisów, które charakteryzują się podwójną kwalifikację, czyli prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Muszą być one jednocześnie podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego.

Na tym polega zasadnicza kwestia, która musiała być rozstrzygnięta. Czy ustawowa treść normatywna przepisu ogranicza się do upoważnienia dla organu władzy wykonawczej do podjęcia prawodawczej czynności konwencjonalnej, czyli wydania rozporządze-

nia. Czy taki przepis może być traktowany w kategoriach podstawy prawnej rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącego?

Należy przede wszystkim podkreślić, odnosząc się do tego zagadnienia, że wydając załączone do analizowanej skargi konstytucyjnej rozstrzygnięcia organy samorządu zawodowego ustaliły, że mogą same orzekać na podstawie przepisów rozporządzenia z 1993 roku o tym, czy dany akt był możliwy ze względu na art. 62 ust. 2 ustawy. Jednocześnie w opinii Biura Analiz Sejmowych nie sposób zakwestionować tego, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia może być podstawą do prawnego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach, o których stanowi art. 79 ust. 1 konstytucji.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa TK, normy kompetencyjnej upoważniającej organ władzy wykonawczej do wykonania czynności prawodawczej, skarżący nie może wywodzić swoich praw podmiotowych i żądać ich ochrony w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. W projekcie stanowiska przywołujemy stosowne orzecznictwo TK w tym zakresie. Jest to orzecznictwo konsekwentnie budowane i aktualne również w dniu dzisiejszym.

W związku z powyższym stwierdzamy w konkluzji naszego stanowiska, że kwestionowany w niniejszej sprawie art. 62 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych nie kształtował w sposób bezpośredni praw i obowiązków skarżącego i w związku z tym nie może stanowić przedmiotu kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną. To jednocześnie uzasadnia wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

Z mojej strony to wszystko. Pozostaję do dyspozycji w razie pytań. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję na temat przedstawionego projektu stanowiska z wnioskiem o umorzenie. Czy są pytania do przedstawionego projektu? Jeżeli nie ma uwag, to przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 83/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (27) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy K 14/18. Sprawa dotyczy funkcjonowania komorników. Przedstawicielem Sejmu w tej sprawie będzie pan poseł Arkadiusz Mularczyk.

Oddaję głos pani mecenas Marzenie Laskowskiej, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. K 14/18 została zainicjowana wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej. Przedmiotem tego wniosku są wybrane przepisy ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Na temat tej ustawy miałam okazję mówić na ostatnim posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Przypomnę, że wprowadza ona zmianę regulacji w ustawie, która to zmiana podyktowana była, co do zasady, wyrokiem TK z 13 października 2015 roku o sygnaturze P 3/14. Wyrok ten miał charakter zakresowy i niekonstytucyjność w nim stwierdzona dotyczyła zakresu art. 51 ust. 1, a także ust. 2 pkt 3 ustawy komorniczej w zakresie, w jakim ten przepis nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie.

Istotą tej nowelizacji było wprowadzenie nowych, nieznanych wcześniej prawu kategorii opłat, w tym opłaty tymczasowej wnoszonej po to, aby uruchomić postępowanie egzekucyjne. Wprowadziła kwotę ostateczną, której wysokość była niższa, niż dotychczas ustalona w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji, a także przyjęła nowe zasady obliczania, wyznaczania opłaty ostatecznej w zależności od tego, czy egzekucja zakończyła się w drodze umorzenia.

Zarzuty przedstawione we wniosku były bardzo rozbudowane, podobnie jak sama regulacja, która stała się przedmiotem kontroli TK. Zwarta jest ona w dwóch przepisach, w art. 2, który obejmuje liczne regulacje o charakterze przejściowym, intertemporalnym, a także art. 3, który jest przepisem końcowym i określa termin wejścia w życie noweliza-

cji. W ślad za rozbudowanymi zarzutami również proponowana konstrukcja stanowiska Sejmu ma charakter rozbudowany.

Przejdę do szczegółów po wskazaniu zasadniczych kwestii, jakie zostały przyjęte i rozstrzygnięte we wskazanym projekcie. Jeżeli będzie potrzeba, to te wątki rozwinę i uszczegółowię. Nacisk chciałabym przede wszystkim położyć na wyjaśnienie zakresu, w jakim przepisy zostały podzielone na takie, w których stwierdzamy niekonstytucyjność i takie, w których wnioskujemy o uznanie zgodności przez TK.

Uzupełniając te wątki, które były przedstawione na poprzednim posiedzeniu Komisji Ustawodawczej dodam, że zasadnicza trudność związana z wprowadzeniem nowych regulacji przez ustawę zmieniającą ustawę o komornikach sądowych i egzekucji, wiązały się z tym, jak nowe konstrukcje ustalania opłat egzekucyjnych wpłyną na postępowania, które były już w toku lub były zakończone, ale po wejściu w życie wyroku TK.

Ten wyrok TK, którego wykonaniu służyła ustawa nowelizująca zapadł w październiku 2015, a sama ustawa nowelizująca została uchwalona i weszła w życie dwa lata później. Te trudności zostały rozstrzygnięte poprzez przyjęcie regulacji intertemporalnej.

Zarzuty, które sformułowano we wniosku, w zasadniczej mierze skupiają się na tym, że naruszona została zasada niedziałania prawa wstecz, zasada o ochronie praw słusznie nabytych, przede wszystkim chodzi o ochronę prawa własności, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nakaz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis*. Są to zasady pochodne, wywodzone z art. 2 konstytucji, który ustanawia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jeśli chodzi o regulację intertemporalną, to w projekcie została wyodrębniona jej część, mianowicie ustępy od 1 do 3, które przewidują wpływ nowych regulacji na postępowania, które są w toku. W odróżnieniu od wnioskodawcy przyjmujemy, że wniesienie opłaty stałej, co uruchamia postępowanie egzekucyjne, nie powinno być postrzegane jako zakończona, wyizolowana z tego postępowania czynność, wobec której odnoszenie nowych przepisów z mocą wsteczną naruszałoby konstytucję. Postrzegamy ten moment, ten element postępowania egzekucyjnego, jakim jest jego uruchomienie poprzez wniesienie opłaty stałej jako pewnej składowej postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z orzeczeniami TK i zasadami doktryny przyjmujemy, że zasada bezpośredniego działania nowego prawa, czyli odnoszenie nowych regulacji, zwłaszcza w stosunku do przepisów o charakterze procesowym, jest typowym rozwiązaniem, które leży w zakresie swobody ustawodawczej. Oznacza to, że do postępowań, które są w toku, można odnieść przepisy, które nawet jeżeli są mniej korzystne w jakimś wymiarze dla komorników, to mogą być zastosowane.

Z tego względu w przygotowanym przez nas projekcie konkluzja w tym zakresie wskazuje na zgodność przepisów z zasadami niedziałania prawa wstecz, ochrony i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 64 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli uznajemy, że jest to proporcjonalna ingerencja w prawo majątkowe komorników.

Natomiast druga część art. 2, czyli ustępy od 4 do 6, określa wpływ nowouchwalonych przepisów na zakończone postępowanie egzekucyjne. Z tego kompleksu przepisów znowu został wyłączny ust. 5 ze względu na to, że z uwagi na swoją treść normatywną wyekspirował on do czasu poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy przez TK. Krótko mówiąc, przewidywał termin na wystąpienie z wnioskiem przez uczestników postępowania egzekucyjnego i w tym sensie nie jest on już aktywnym elementem systemu prawa, co jest przesłanką umorzenia postępowania przed TK.

Jeżeli natomiast chodzi o ust. 4 i 6, to w argumentacji ujętej w uzasadnieniu projektu wskazujemy na to, że odniesienie nowych regulacji w zakresie, w jakim były one przyjęte czy podyktowane koniecznością wykonania wyroku TK i sanowania niekonstytucyjnych rozstrzygnięć, jest zgodne z konstytucją, bowiem TK dopuszcza wyjątkowo retroaktywność norm prawnych, jeśli ze względu na szczególnie doniosłe wartości konstytucyjne jest to uzasadnione. W drodze analiz pokazujemy, odwołując się do argumentacji TK ze sprawy P 3/14, że takie wartości, jak zasada równości oraz proporcjonalności ingerencji w prawa dłużnika w tym przypadku, oraz ocena systemu prawnego, która jest zasadniczym celem wydawania wyroków przez TK, przemawiały za tym, żeby w tym

wąskim zakresie, znajdującym odzwierciedlenie w sentencji wyroku TK, regulacja miała charakter retroaktywny.

Natomiast, gdy idzie o pozostały zakres tej regulacji, czyli tam, gdzie nowe przepisy miałyby znaleźć zastosowanie do postępowań egzekucyjnych już zakończonych, ale w zakresie wykraczającym poza stwierdzoną przez TK niekonstytucyjność, dostrzegamy naruszenie art. 2, art. 64 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W pewnym zakresie, jeżeli chodzi o zarzuty związane z naruszeniem zasady równości sformułowany jest w stanowisku Sejmu wniosek o umorzenie postępowania. Jeżeli jest potrzeba rozwinięcia tych wątków, to jestem do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z gości chciałby zabrać głos? Pan dr Grzegorz Julke, proszę bardzo.

Przedstawiciel Krajowej Rady Komorniczej Grzegorz Julke:

Dziękuję bardzo za udzielenie głosu. Z uwagą wysłuchałem wystąpienia, które dotyczyło wniosku KRK. Ten wniosek w pełni popieram.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na pewne okoliczności, bo nie wybrzmiało dość dokładnie z tego wcześniejszego wystąpienia. Chciałbym wrócić państwa uwagę na to, że wyrok TK z 13 października 2015 roku w sprawie P 3/14 dotyczył bardzo wąskiego zakresu ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Dotyczył tylko opłaty za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Natomiast finalnie ustawa, która została przez Sejm uchwalona 29 września 2017 r., więc po ponad dwóch latach, zmieniła nie tylko wysokość opłaty przewidzianej w art. 51, dostosowując w pewnym zakresie wysokość opłaty do tych sytuacji, o których mowa w orzeczeniu TK, ale jednocześnie dokonano zmian ustawowych dotyczących wysokości opłaty, wprowadzając zupełnie nowy rodzaj opłat: opłatę tymczasową i opłatę ostateczną. Wprowadzono zmianę w zakresie opłaty dotyczącej odebrania rzeczy, czyli w art. 50, jak również opłatę za wprowadzenie w posiadanie w art. 54 oraz w art. 57 opłatę dotyczącą kosztów związanych z udziałem policji, czy też asysty policji komornikowi.

Ustawa nowelizująca ma zupełnie inny zakres aniżeli wynika to z treści orzeczenia TK. Z tego również względu należy wziąć pod uwagę, że działanie retroaktywne takiej ustawy, która wcale nie w pełni jest wynikiem realizacji wcześniejszego orzeczenia TK, nie znajduje uzasadnienia. Te przepisy, które przed chwilą były analizowane, w szczególności art. 2 ust. 4 i 6 ustawy, dotyczą nie tylko kwestii dotyczących opłaty związanej z opróżnieniem lokalu w sytuacji, gdy dłużnik dobrowolnie wykonał orzeczenie, ale dotyczą również tych postępowań, w których do dobrowolnego opuszczenia lokalu nie doszło, jak również innych postępowań, o których w orzeczeniu TK nie było mowy.

W związku z tym, w mojej ocenie, nie ma podstaw do umorzenia postępowania w tym zakresie, który został wskazany, jak również nie ma podstaw do umorzenia postępowania w części – tutaj dokładnie nie zrozumiałem w jakim zakresie – ale w części dotyczącej fragmentów ust. 4 i 6 ustawy z 29 września 2017 r.

Dodatkowo chcę przedstawić informację, że równolegle przed TK toczy się sprawa o sygn. SK 59/20, która również dotyczy art. 2 ust. 3 tej samej ustawy z 29 września 2017 r. W tym zakresie stanowisko Sejmu zostało wyrażone w sposób pozytywny, czyli został skierowany wniosek o uznanie w pewnym zakresie, czyli w zakresie dotyczącym nowopowołanego komornika jako niezgodne z konstytucją. Zatem umorzenie postępowania przynajmniej w odniesieniu do art. 2 ust. 3 też powinno być powiązane z wnioskiem złożonym w poprzedniej sprawie. Dziękuję bardzo za wysłuchanie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Proszę panią mecenas o odniesienie się.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Prawdopodobnie dążenie do nadmiernie skondensowanego przedstawienia wniosków przygotowanych w projekcie stanowiska Sejmu spowodowało, że byłam niedostatecznie

precyzyjna. Nie ma żadnego sporu, jeżeli chodzi o zakres niekonstytucyjności. Przeczytam adekwatny fragment stanowiska.

Proponowany jest wniosek o stwierdzenie, że „art. 2 ust. 4 i ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1 – czyli tej nowelizującej – w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 oraz z art. 64 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

W pozostałym zakresie jest niezgodny – nie ma tu propozycji umorzenia postępowania, jest tylko propozycja stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 4 i ust. 6 ustawy nowelizującej – z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 konstytucji".

Umorzenie, o którym wspominałam, poza ust. 5, do którego, jak rozumiem, nie ma zastrzeżeń, dotyczyło dodatkowych zarzutów, bowiem TK, gdy stwierdza niekonstytucyjność z jednym wzorcem kontroli, to często bywa, że umarza w pozostałym zakresie zarzuty, bo ich rozpoznanie jest zbędne, gdyż derogacja i tak następuje.

Jest wniosek o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym zasady równości ze względu na brak stosownego uzasadnienia z punktu widzenia testu równości stosowanego przez TK.

Co do istoty mam wrażenie, że się nie różnimy i taki pogląd jest sformułowany w proponowanym stanowisku.

Dodam jeszcze, bo sprawa jest istotna, że jeżeli idzie o art. 3, ten który reguluje datę wejścia w życie ustawy nowelizującej, to w tekście stanowiska Sejmu sformułowany jest wniosek o stwierdzenie zgodności z art. 2 długości *vacatio legis*, bowiem 14 dni jest uznawane za standardowe i zwykłe w orzecznictwie TK, jeśli nie przemawiają za tym szczególne okoliczności. W tej kwestii ustawodawca zaleca wprowadzenie nowych przepisów i przyjęcie 14-dniowego a nie krótszego *vacatio legis*. Zdaniem ustawodawcy było to wystarczające, tym bardziej że przedłużenie tego okresu nie usuwałoby tych wszystkich problemów intertemporalnych, ponieważ zawsze jakieś postępowania egzekucyjne byłyby w toku, do których należałoby odnieść te wszystkie zmiany, o których była mowa. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy pan doktor z KRK chce zabrać głos? Nie. Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są jeszcze pytania do przedstawionego projektu? Jeżeli nie ma uwag, to przechodzimy do głosowania nad sprawą K 14/18. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 33/21, w której przedstawicielem Sejmu będzie pan przewodniczący Arkadiusz Mularczyk. Projekt przedstawi pan mecenas Tomasz Esmund, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 33/21 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej.

Stan faktyczny skargi jest następujący. Skarżący przypadkowo, w trakcie dokonywania zakupów, dowiedział się o przetwarzaniu i udostępnianiu przez Biuro Informacji Kredytowej jego danych osobowych dotyczących zobowiązań kredytowych, mimo że nie był już dłużnikiem banku. W związku z tym zwrócił się do BIK o zakończenie przetwarzania jego danych osobowych, co jednak okazało się bezskuteczne. Skarżący wniósł zatem przeciwko BIK pozew o ochronę dóbr osobistych, w którym domagał się nakazania usunięcia z rejestru wszelkich swoich danych.

Sąd okręgowy oddalił powództwo uznając, że skarżący nie wykazał naruszenia dóbr osobistych na skutek działań BIK. Natomiast BIK wykazało, że działanie skutkujące przetwarzaniem danych osobowych skarżącego nie było bezprawne. Skarżący wniósł od powyższego apelację, ale została ona oddalona. Sąd apelacyjny przyjął, że skarżący

jako dobro osobiste uznał wiarygodność kredytową, która w ocenie sądu nie jest dobrem osobistym. Sąd uznał roszczenia skarżącego za bezzasadne.

W toku tego postępowania skarżący zainicjował postępowanie wpadkowe o wyłączenie sędziego z uwagi na to, że zarówno w sądzie pierwszej, jak i drugiej instancji, zasiadali sędziowie niższej instancji delegowani do orzekania w sądzie wyższym. Wszystkie wnioski o wyłączenie zostały oddalone.

Skarżący w związku z powyższym podjął decyzję o wniesienie skargi konstytucyjnej do TK. W tym celu złożył wniosek do sądu rejonowego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Sprawę rozpatrywał referendarz sądowy, który oddalił wniosek skarżącego. Skarżący złożył skargę na to postanowienie. Sąd utrzymał jednak postanowienie referendarza w mocy. Skarżącemu nie przysługiwał już zatem żaden środek zaskarżania do sądu wyższej instancji. W związku z powyższym skarżący skorzystał z usług profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził omawianą dziś skargę konstytucyjną.

Tak szczegółowe omówienie stanu faktycznego jest istotne z tego powodu, że skarżący zakwestionował przepisy będące praktycznie podstawą wszystkich działań, na podstawie których wszelkie te postępowania zainicjował.

Skarżący zakwestionował konstytucyjność regulacji dotyczących delegowania sędziego za zgodą samego sędziego, a także regulacje dotyczące zakresu dopuszczalności orzekania przez referendarzy sądowych, sposobu uregulowania skargi na postanowienie referendarza sądowego oraz uregulowania dotyczące przetwarzania przez BIK tych informacji do celów statystycznych.

Jeżeli chodzi o ostatnią kwestię, czyli przetwarzanie informacji do celów statystycznych, to cała ta materia była już przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych TK. Praktycznie nasze wnioski będą zmierzały do umorzenia postępowania ze względu na ziszczenie się przesłanki *ne bis in idem,* czyli zbędności ponownego orzekania.

Przypomnę, że kwestie te były omawiane na wcześniejszych posiedzeniach Wysokiej Komisji, między innymi w dniu 22 grudnia 2020 roku i 28 października 2021 roku. Wówczas komisja też przyjęła stanowiska w kierunku umorzenia postępowań. W tej sprawie też rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Po kolei poszczególne zagadnienia. W odniesieniu do instytucji delegowania sędziego skarżący zakwestionował konstytucyjność zarówno art. 77 § 1, jak też art. 77 § 9 – Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jak wszyscy wiemy są dwie odmienne podstawy delegowania sędziego Ten sam sędzia nie mógł być delegowany jednocześnie na podstawie tych dwóch przepisów, czyli przez ministra sprawiedliwości i prezesa sądu apelacyjnego. W naszym stanowisku wykazujemy, że skarżący nieprawidłowo powołał art. 77 § 9, czyli dotyczący tej małej delegacji, ze względu na to, że ten przepis nie miał zastosowania w jego sprawie, ponieważ żaden z sędziów w jego sprawie nie był delegowany przez prezesa sądu apelacyjnego. W tym zakresie stawiamy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o kwestię delegowania sędziego przez ministra sprawiedliwości, to wszyscy doskonale pamiętamy, że kwestia ta była przedmiotem kompleksowej oceny ze strony TK. W wyroku z 15 stycznia 2009 roku o sygn. akt K 45/09 instytucja ta została uznana za mieszczącą się w standardach konstytucyjnych. Szczegóły zawarliśmy w stanowisku. Dlatego zdawkowo wyjaśniam te kwestie, bo konkluzja będzie jedna – umorzenie ze względu na zbędność orzekania.

Jeżeli chodzi o jeszcze jeden szczegół, to omawiana dziś skarga konstytucyjna w zakresie delegowania sędziego jest co do istoty sprawy tożsama z wcześniejszą skargą tego samego skarżącego, który już korzystał ze swego prawa do skargi konstytucyjnej. TK umorzył wobec niej postępowanie w marcu ub.r. z przyczyn, o których mowa w naszym stanowisku. Czyli od zeszłego roku mamy postanowienie o umorzeniu, które dotyczy tej samej materii.

Także ze względu na zasadę *ne bis in idem,* czyli zbędność ponownego procedowania, należałoby umorzyć postępowanie w zakresie art. 123 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, czyli przepisu, który umożliwia referendarzowi sądowemu orzekanie w sprawach o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu w celu sporządze-

nia i wniesienia skargi konstytucyjnej do TK. Wyrok w tej sprawie już został wydany. Jest to wyrok z 19 listopada 2019 roku o sygn. akt SK 6/18. Czyli i tutaj mamy przesłankę umorzenia ze względu na zbędność wydania wyroku.

Kolejny zaskarżony przepis to art. 398^{23} § 2, zdanie drugie, k.p.c., który stanowi, że sąd rozpatrujący skargę na postanowienie referendarza już funkcjonuje jako sąd drugiej instancji, a zatem wyłączona jest możliwość zaskarżenia do sądu wyższej instancji. W naszej ocenie ten przepis nie znalazł zastosowania w sprawie skarżącego. Skarżący ma wiele spraw przed TK i w tej zastosował znany sobie szablon, ale zaskarżył nie ten przepis, który obowiązywał w momencie stanu faktycznego. Zastosowanie znalazł natomiast art. art. 398^{23} § 3 k.p.c., który zawiera analogiczne rozwiązanie.

Nawet gdybyśmy przyjęli w sposób względny dla skarżącego zasadę *falsa demonstratio*, to i tak dojdziemy do konkluzji, że postępowanie powinno być umorzone, bo TK już orzekał w przedmiocie tej normy i była już ona rozpatrywana w ramach innej jednostki redakcyjnej. Nie ma więc powodu i jakichkolwiek przesłanek do tego, żeby ponownie orzekać w przedmiocie tej normy, tym bardziej że skarżący, podobnie jak w odniesieniu do poprzednich przepisów, nie przestawił żadnych nowych, a jednocześnie dopuszczalnych w trybie skargi konstytucyjnej wzorców kontroli, ani nie przedstawił dodatkowej argumentacji przemawiającej za dokonaniem ponownej kontroli konstytucyjności.

W odniesieniu do art. 105 ust. 4 oraz art. 105a ust. 4 – Prawa bankowego, a więc tych przepisów, które umożliwiają BIK przetwarzanie dla celów statystycznych informacji dotyczących osoby fizycznej, rekomendujemy umorzenie postępowania ze względu na niemożność wydania wyroku. Mamy ku temu trzy powody. Po pierwsze, na tym etapie pozostawiamy trybunałowi merytoryczne rozpoznanie tego, czy w ogóle skarga spełnia ustawowe wymogi formalne do postępowania przez TK. W naszej ocenie skarżący przede wszystkim nie dopełnił, wynikającego z przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed TK, obowiązku prawidłowego określenia kwestionowanych przepisów ustawy. Tych niedoskonałości natury formalnej jest znacznie więcej i ujęliśmy je w stanowisku. Po drugie, ewentualne orzeczenie TK o niekonstytucyjności tych przepisów nie będzie miało wpływu na zmianę sytuacji prawnej skarżącego. Innymi słowy, wyrok Trybunału, nawet korzystny dla skarżącego, nie doprowadziłby do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy w przypadku korzystania przez niego z instytucji wznowienia postępowania. Skarżący wystąpił z powództwem ochrony dóbr osobistych i uznał za naruszenie dóbr osobistych wiarygodność kredytową. Zatem na kształt ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego nie wpłynęły zaskarżone przez niego przepisy, lecz sposób przyjęcia przez sąd takiej, a nie innej interpretacji art. 23 k.c., a więc przesądzenie przez ten sąd, że wiarygodność kredytowa nie mieści się pojęciu „dobra osobiste". Rolą Sejmu jako uczestnika postępowania przed TK, nie jest ocena prawidłowości ustalonej przez sąd wykładni. Tego rodzaju ustalenia wykraczają poza ramy postępowania przez TK w niniejszej sprawie.

Najpoważniejszą sprawą, która w naszej ocenie przesądza o konieczności umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku jest to, że skarżący nie skorzystał z właściwego, przewidzianego przepisami, trybu urzeczywistnienia swojego konstytucyjnego prawa do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Skarżący skorzystał z drogi cywilnej i pozwu o naruszenie dóbr osobistych, podczas gdy w tamtym czasie przysługiwał mu specjalny tryb służący sprostowaniu lub usunięciu z rejestru BIK informacji nieprawdziwych lub niepełnych. Tryb ten polegał na wniosku do generalnego inspektora ochrony danych osobowych, obecnie jest to prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Przy tak niekorzystnej decyzji mógł złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei na decyzję GIODO skarżącemu przysługiwała skarga do WSA. Od wyroku WSA przysługiwała skarga do NSA. Skarżący działał w sposób zupełnie nieadekwatny do urzeczywistnienia prawa z art. 51 ust. 4 konstytucji. Zwracając się do GIODO skarżący miał możliwość ubiegania się o wydanie przez ten organ decyzji nakazującej spowodowanie usunięcia ze zbiorów BIK jego danych osobowych. Tryb sądowo-administracyjny był trybem właściwym w sytuacji, w której dane skarżącego były przetwarzane metodami statystycznymi. Miałby szansę usunięcia tych danych,

gdyby były przetwarzane w innym celu niż ten, dla którego zostały zebrane. Dopiero wyczerpanie właściwej drogi sądowej pozwalałoby na legitymowanie się ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 konstytucji, w którym skarżone przepisy Prawa bankowego stanowiłyby faktyczną podstawę rozstrzygnięcia, determinującą jego kształt. Gdyby po przejściu całej tej procedury faktycznie orzeczenie zapadłoby na niekorzyść skarżącego, to dopiero wówczas mógłby skutecznie wnieść skargę konstytucyjną do TK.

Podsumowując, w naszym stanowisko rekomendujemy Wysokiej Komisji wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania do przedstawionego projektu z wnioskiem o umorzenie postępowania? Jeżeli nie ma uwag to przechodzimy do głosowania nad sprawą K 33/21. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (25) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy K 15/20. Pan mecenas Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam projekt stanowiska w sprawie K 15/20. Z wnioskiem tym wystąpiła rada miasta Choroszczy. Jej wniosek dotyczy art. 89 ust. 3, zdanie pierwsze, ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe. Ten przepis dotyczy kompetencji przysługującej gminie w kwestii likwidacji szkoły. Może dojść do tego tylko wtedy, gdy zostanie wydana pozytywna opinia przez kuratora oświaty.

Wątpliwość, którą podniosła rada miejska w Choroszczy związana jest z zakresem kompetencji, które przysługują kuratorowi oświaty w procedurze likwidacji szkoły przez gminę. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca w sposób enumeratywny określił sytuacje, w których kurator oświaty może wydać negatywną opinie w sprawie likwidacji szkoły przez gminę, a więc w praktyce zablokować taką możliwość. Zdaniem gminy art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, dopuszcza wyłącznie trzy okoliczności, w których kurator może wydać negatywną opinię. Tylko wtedy, jeżeli likwidacja szkoły miałaby nastąpić w innym terminie niż zakończenie roku szkolnego. Jeżeli uczniom likwidowanej szkoły nie zostanie zapewniona nauka w innej szkole. Trzecią przesłanką, która zdaniem rady gminy miejskiej w Choroszczy upoważniałaby kuratora oświaty do wydania negatywnej opinii, jest brak zapewnienia uczniom likwidowanej szkoły transportu do innej szkoły.

W praktyce działalności kuratorów oświaty, w tym również sytuacja, która zainicjowała wystąpienie przez radę miejską w Choroszczy z wnioskiem w niniejszym postępowaniu, jest to, że kuratorzy oświaty przyjmują, że mogą wydać negatywną opinię w sprawie likwidacji szkoły nie tylko wtedy, gdy spełnione są wszystkie przesłanki zawarte w art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, ale także wtedy, gdy jakieś inne okoliczności przesądzają o zasadności utrzymania tej szkoły – mimo że rada gminy chce ją likwidować – jeżeli byłoby to niezgodne z interesem uczniów lub z ogólnie rozumianym dobrem szkolnictwa.

W tym miejscu należy podkreślić, że gmina nie kwestionuje samego włączenia kuratora oświaty do procesu likwidacji szkoły, nie kwestionuje również tego, że kurator oświaty może wydać negatywną opinię o likwidacji szkoły, która w praktyce wstrzymuje możliwość likwidacji szkoły przez gminę. Natomiast zdaniem rady miejskiej w Choroszczy niedopuszczalna jest sytuacja, aby kurator oświaty wydawał taką negatywną opinię w innych sytuacjach niż te, które przed chwilą przedstawiłem.

Rada miejska w Choroszczy sformułowała następujące zarzuty. Jej zdaniem kwestionowany przepis narusza art. 193 i 165, a także art. 7 konstytucji. Art. 165, który jest tu najważniejszy, statuuje zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem rady miejskiej w Choroszczy kwestionowana regulacja ogranicza (w stopniu naruszającym) samodzielność gminy w podejmowaniu decyzji o likwidacji szkoły, uzależniając taką decyzję od opinii kuratora oświaty. Zdaniem rady miejskiej w Chorosz-

czy niekonstytucyjność wynika stąd, że taka opinia, wydawana przez kuratora oświaty, podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego, a więc nie tylko w ściśle określonych sytuacjach, które przed chwilą wymieniłem.

Zacytuję fragment wniosku rady miejskiej w Choroszczy. Otóż wskazała ona, że przyznanie kuratorowi możliwości wiążącego związania na podejmowaną przez gminę decyzję o likwidacji szkoły oznacza zbyt dużą łatwość zablokowania przez kuratora oświaty procedury likwidacji szkoły. Gmina jest zobowiązana utrzymywać szkołę, mimo że jako organ prowadzący tę szkołę wyraża zamiar jej likwidacji, np. ze względu na to, że do tej szkoły uczęszcza bardzo mała liczba uczniów. Na rzecz likwidacji szkoły mogą przemawiać argumenty celowościowe lub finansowe, ale nie są one wiążące dla kuratora oświaty. Zdaniem rady miejskiej w Choroszczy narusza to zasady samodzielności gminy. Ponadto rada miejska Choroszczy wskazała na naruszenie zasady samodzielności gminy w aspekcie finansowym, bo gmina zostaje pozbawiona możliwości racjonalnego wydatkowania środków finansowych w ten sposób, że jest zmuszona utrzymywać szkołę, która z punktu widzenia finansowego jest nieefektywna, bowiem zwykle uczęszcza do niej niewielka liczba uczniów, przez co generuje wyższe koszty niż placówki większe.

Przedstawię teraz propozycję rozstrzygnięcia zawartą w stanowisku zaproponowanym przez BAS. Proponujemy, aby kwestionowany przez radę miejską w Choroszczy art. 89 ust. 3, zdanie pierwsze, ustawy – Prawo oświatowe, uznać za zgodny z art. 165 ust. 2 konstytucji, a więc zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Natomiast w pozostałym zakresie proponujemy umorzenie postępowania.

Przedstawię teraz najważniejsze argumenty, które w ocenie BAS przemawiają na rzecz uznania konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Zdaniem BAS aktualna sytuacja przewidziana przez stan prawny, która dopuszcza, aby kurator oświaty wydał decyzję w sprawie likwidacji szkoły, również na podstawie przesłanek ocennych i w ramach przysługującego kuratorowi uznania administracyjnego, nie prowadzi do naruszenia samodzielności samorządu terytorialnego. Zdaniem BAS, co znajduje oparcie w orzecznictwie TK, o naruszeniu samodzielności w tym przypadku moglibyśmy mówić wtedy, gdyby kurator miał pełną dowolność w określeniu czy w wydawaniu takiej negatywnej opinii, czyli gdyby mógł na podstawie dowolnych przesłanek zablokować możliwość likwidacji szkoły przez gminę. Tymczasem z taką sytuacją mamy do czynienia w tym przypadku. Wydając negatywną opinię kurator oświaty jest zobowiązany wskazać okoliczności znajdujące oparcie w przepisach ustawy, a więc w przepisach ustawy – Prawo oświatowe, dlaczego wydał w tym przypadku negatywną opinię.

Jako elementy uzupełniające i wyjaśniające motywy, które BAS przyjęło w przygotowanym stanowisku, należy podkreślić, że wbrew stanowisku wyrażonemu przez wnioskodawcę, ustawodawca, także w aktualnym stanie prawnym, w żaden sposób nie limituje przesłanek, które stanowią podstawę wydania negatywnej opinii przez kuratora oświaty. Te trzy, wskazane przeze mnie na wstępie przesłanki, a więc: zapewnienie transportu, likwidacja z końcem roku szkolnego oraz obowiązek zawiadomienia uczniów i rodziców o likwidacji szkoły, to są przesłanki zapisane w ustawie. Natomiast ustawa, jak najbardziej, dopuszcza również wydanie przez kuratora negatywnej opinii w sprawie likwidacji szkoły ze względu na inne okoliczności.

Po drugie, należy podkreślić, że taka opinia nie jest działalnością w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jeżeli zakwalifikowalibyśmy ją jako nadzór nad samorządem terytorialnym, wtedy faktycznie można by stwierdzić, że ta opinia mogłaby być podejmowana wyłącznie na podstawie przesłanki *stricte* określonej w ustawie, bowiem nadzór jest możliwy wyłącznie na podstawie kryterium legalności. W tym przypadku, ponieważ to nie jest instytucja nadzoru, również akcepty o charakterze funkcjonalnym lub celowościowym mogą stanowić podstawę wydania przez kuratora negatywnej opinii.

Po trzecie, należy podkreślić, że ustawodawca – tutaj odwołuję się do ustawy o samorządzie gminnym – wprost przewidział możliwość instytucji współdziałania pomiędzy samorządem terytorialnym a organami administracji rządowej, konkretnie z organami administracji oświatowej, a więc kuratorem oświaty. Art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym dopuszcza, aby wykonywanie przez gminę jej zadań zostało uzależnione od wydania zgody przez organ administracji rządowej. W związku z tym sytuacja, w której

wykonywanie kompetencji przez gminę jest uzależnione od zgody organu administracji rządowej, nie jest jakąś sytuacją nadzwyczajną i jest wprost przewidziana przez ustawę. Należy podkreślić, że wyrażenie negatywnej opinii lub wyrażenie zgody również może być oparte na kryterium celowości. Wreszcie, współdziałanie między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej w tym przypadku dotyczy zadań o szczególnym znaczeniu społecznym, a więc oświaty. Są to działania, które są współdzielone między samorząd terytorialny i administrację rządową. W związku z tym należy uznać, że w przypadku tego typu zadań możliwość pewnej ingerencji administracji rządowej w działalność jest silniejsza niż w przypadku zadań, które taką cechą się nie odznaczają.

Należy uwzględnić, że sama istota samodzielności samorządu terytorialnego ma charakter względny. Jest kształtowana w zakresie ustaw i ustawodawca może ograniczać samodzielność decyzyjną samorządu terytorialnego. Kwestionowany przepis mieści się w dopuszczalnym zakresie ingerencji administracji rządowej w sferę samodzielności samorządu terytorialnego.

W związku z tym w przedstawianym projekcie BAS zwróciło się o uznanie kwestionowanego przepisu, czyli art. 89 ust. 3, zdanie pierwsze, ustawy – Prawo oświatowe, za zgodny z art. 165 ust. 2 konstytucji.

W przypadku pytań udzielę bardziej szczegółowych wyjaśnień. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Głos ma pan przewodniczący Piotr Zientarski, proszę bardzo.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

W moim przekonaniu problem istnieje. Spotkałem się z nim jeszcze w poprzedniej kadencji jako przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. W Senacie te dwa działy, które w Sejmie mają odrębne komisje, są w jednej komisji. To współdziałanie władzy samorządowej i administracyjnej jest bardzo istotne i wynika z orzecznictwa, z preambuły naszej konstytucji, stąd Komisja Wspólna Rządu i Samorządu.

Problem jest taki, że spotykałem się z sytuacjami szkół, w których było można policzyć na palcach jednej ręki uczniów i kadrę. To nie służyło poziomowi, co jest bardzo ważne. Kwestie logistyczne, o których pan mówi, są bardzo ważne, jednak było deklarowane, że są zapewnione, ale przy takiej małej liczbie uczniów zachowanie pewnego poziomu wykształcenia jest utrudnione. Spotykałem się z sytuacjami, że samorządy rzeczywiście ten problem podnosiły, że właściwie one są ubezwłasnowolnione, bo to jest opinia wiążąca. Oznacza to, że *de facto* samorząd został pozbawiony możliwości likwidacji szkoły przy braku zgody kuratora. W tym zakresie, przy pana uzasadnieniu można sobie wyobrazić, że jest nieskończony katalog przyczyn odmowy tej zgody przez kuratora.

Oczywiście bardzo często mamy też do czynienia z finansowym problemem utrzymania poziomu, bo subwencja jest na ucznia i były takie sytuacje, że pracowników było tyle samo co uczniów, a była odmowa kuratora likwidacji tej szkoły. W ramach współdziałania powinna być w takich sytuacjach jakaś dotacja, jakaś rekompensata, szczególnie wtedy, kiedy rzeczywiście samorząd nie jest w stanie udźwignąć takiej szkoły.

Podnoszę ten problem, bo się z tym spotkałem i uważam, że można mieć wątpliwości przy interpretacji tej kwestii. Skarga tego samorządu może jest odosobniona w sensie formalnym, ale jest to problem dość często zgłaszany przez samorządy. Wydaje mi się, że wymaga to jakiejś inicjatywy ustawodawczej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Babalski, bardzo proszę.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Mam pytanie do pana mecenasa, bo wydaje mi się, że wypowiedź panna posła nie jest do końca mocno precyzyjna. Samorząd ma mechanizm, tak mi się wydaje, odwołania się do sądu.

Jest taka sytuacja. Kurator podejmuje taką decyzję i wtedy idzie odwołanie do ministra edukacji narodowej. Jeśli minister podtrzymuje tę decyzję – pan mecenas ewentualnie mnie sprostuje – to już właścicielem tego wniosku nie jest kurator tylko minister

edukacji. Samorząd może wystąpić na drogę sądową, odwołać się od tej decyzji i decyzja sądu będzie ostateczna. Nie znam przypadków, żeby minister edukacji odwoływał się lub próbował podważać decyzję sądu. Samorząd ma tę drogę końcową w sądzie.

Jeśli się mylę, to proszę sprostować.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Nie myli się pan, przynajmniej taka jest moja wiedza, tylko, że dotarcie do wyroku NSA, jako kończącego postępowanie, to jest średnio dwa lata. Myślę, że się nie mylę. Dziękuję bardzo.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Zależy, kto w tym momencie ma władzę. Tu trochę wchodzi w grę presja na politykę. Jesteśmy posłami. Niezależnie z jakiej opcji jesteśmy, bo mieszkańcy do wszystkich posłów się zwracają z prośbą, żeby szkoła została zachowana. Tutaj nic nas nie dzieli. To jest trudna sprawa, ale chcę wskazać, że nie jest tak, że samorząd nic już kompletnie nie może. Może. Sąd może podjąć decyzję i temat jest zamknięty.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Też chcę skierować pytanie do pana mecenasa. Tutaj jednak mowa jest o sprawczym działaniu kuratora w stosunku do organu samorządu terytorialnego. Nawet pojawiło się stwierdzenie, że nie jest on organem nadzoru. To wynika też z przepisów prawa.

Jak się zerknie do ustawy o samorządzie gminy, to w art. 7 jest powiedziane, że zadaniem własnym gminy jest prowadzenie na jej terenie edukacji publicznej. Jednocześnie w art. 51 ustawy – Prawo oświatowe jest wskazane, że kompetencją kuratora jest bycie organem wyższego rzędu, w rozumieniu przepisów k.p.a., w stosunku do organów samorządu terytorialnego, jeżeli chodzi o funkcjonowanie szkół. Ciężko uciec od stwierdzenia, że kurator w tym zakresie jest organem wyższego rzędu w stosunku do samorządu terytorialnego i jego decyzje mają charakter weryfikujący w stosunku do tego, co podejmie organ samorządu terytorialnego. Jeżeli nie wynika z tego wprost, że jest on organem nadzoru, to jednak jest organem wyższego rzędu. Jest pewna zależność prawnoadministracyjna.

Stąd też pytanie, czy taka decyzja kuratora oświaty, oczywiście podlegająca kontroli sądowej, jak wszystkie inne decyzje nadzorcze, także wojewody, w sposób znaczący nie ograniczają jednak samorządności wynikającej z art. 165 konstytucji, która jest później także określona w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym?

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Co do wypowiedzi pana profesora Zientarskiego, ten problem, który pan poruszył, dotyczył także tego wnioskodawcy. Tam była taka szkołą, którą nazywano „szkołą karłowatą”, bo uczęszczało do niej kilkunastu uczniów. Gmina występowała w tej sprawie dwukrotnie i za każdym razem kurator właściwy, czyli kurator podlaski, blokował możliwość likwidacji szkoły.

Z argumentami, które przytoczył pan przewodniczący się zgadzam. Czasami jest tak, że z punktu widzenia gminy byłoby celowe zlikwidowanie szkoły, bo za bardzo obciąża, bo nie do końca finansowo się kalkuluje.

Natomiast w tym stanowisku – taki charakter ma postępowanie przed TK – ocena dotyczy zgodności przepisów w wymiarze legalistycznym a nie celowościowym. Jeżeli weźmiemy zasadę samodzielności samorządów, to ona jest przez TK traktowana bardzo elastycznie i w zasadzie dopuszcza się bardzo daleko idące ograniczenia samodzielności gminy jako takiej. Okazuje się, że ustawy bardzo szczegółowo określają, co może samorząd. Może on w bardzo niewielu kwestiach decydować w sposób swobodny.

Dla mnie jest to kwestia do rozważenia przez ustawodawcę. Powiem państwu, że różnie bywało. Od 1990 roku, kiedy to gminy przejęły szkoły, różne były modele. Najpierw był ten model, który mamy obecnie. W latach 2011–2015 był model, w którym opinia była wyłącznie doradcza, nie wiążąca w żaden sposób. W 2015 roku wprowadzono aktualny system. Argumentacja była następująca. Gminy masowo likwidują szkoły do tego stopnia, że w niektórych nie istnieje żadna placówka publiczna. Nawet jeżeli funkcjono-

wały szkoły, to były przekazywane na rzecz samorządów. Tak wskazywał projektodawca. Trudno mi z tym dyskutować, taka była inicjatywa w 2015 roku.

Zdaniem BAS, które dostrzega ten problem, o naruszeniu samodzielności samorządów w takim stopniu, że stwierdzilibyśmy naruszenie konstytucji, nie możemy mówić. Jest tak, jak powiedział pan poseł Babalski, że z opinią kuratora oświaty rada gminy może się nie zgodzić. Tą formą jest wystąpienie do sądu, ale może też wystąpić do ministra.

Rozstrzygnięcie organu drugoinstancyjnego podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne, jeżeli to są przesłanki ocenne, badają, czy np. sensowne jest zlikwidowanie tej szkoły ze względu na interes mieszkańców i uczniów. Te elementy też się rozważa. Nawet do tego stopnia, że bada się, czy budynek szkolny jest w takim stanie, że zasługuje na remont czy nie. Czy to jest dobry argument, żeby szkołę likwidować, czy da się tam prowadzić nauczanie. To jest ocena bardzo szczegółowa i dotyczy elementów celowościowych.

Co do argumentów, które powołał pan przewodniczący Myrcha, że jest to element nadzoru, to jako konstytucjonalista powołujący się na orzeczenia trybunału mogę powiedzieć, że nie jest to środek nadzoru. Art. 171 ust. 2 mówi, że nadzór sprawują trzy organy: prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalna izba obrachunkowa. Minister i kurator oświaty nie są żadnym z tych organów, dlatego nie możemy o tym mówić ze względów formalnych, bo kurator nie jest tam wymieniony jako organ nadzoru. Zgadzam się, że jest tam pewna niefortunna myśl, na którą pan przewodniczący się powołał, że jest on organem wyższego stopnia.

Jedna uwaga. Ten problem jest różnie przyjmowany w orzecznictwie sądów. Część sądów przyjmuje, że kurator oświaty jest organem nadzoru. Wtedy próbuje się wskazywać, że tylko ściśle określone przez ustawę przesłanki stanowią podstawę wydania opinii negatywnej. Natomiast jest równoważna ilościowo grupa orzeczeń sądowych, w których wskazuje się, że to nie jest organ nadzoru – tak jak stwierdził TK w jednym z orzeczeń dotyczącym podobnej sytuacji – i że opinia negatywna może dotyczyć również innych okoliczności, również tych prawościowych. W zaproponowanym stanowisku przyjęliśmy tę linię.

Może nie jako ostatni argument, ale przepis cieszy się domniemaniem konstytucyjności. Jako Sejm w tym kierunku powinniśmy iść. Najpierw musimy wykorzystać wszystkie możliwości obrony, a w tym przypadku one istnieją. Bardzo cenna jest uwaga pana przewodniczącego, że to jest sesja ustawodawcza gminy. Zachęcam do…

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

Z niechęcią zabieram głos, ale ten temat jest mi dość bliski. Chcę powiedzieć, że trzeba do tego podchodzić niezwykle rozważnie i spokojnie. Służę przykładem. Szkoła przed 10 laty uchwałą rady gminy praktycznie została zlikwidowana. Ratowana była przez stowarzyszenie, które ją przejęło. Minęło 10 lat i wójt szkołę z powrotem przyjął na garnuszek samorządowy, ponieważ pod Ostródą pojawiło się wielu nowych mieszkańców. Szkoła znowu jest samorządowa.

Proszę mi wierzyć, że samorządy chcą przede wszystkim uciec od tych obciążeń ekonomicznych, które są ogromne. Nie ma w ogóle o czym dyskutować. Jeśli w ogóle ta szkoła zniknęłaby z powierzchni ziemi, nie przejęłoby jej stowarzyszenie, to dziś by tej szkoły tam nie było, a dziś ona wróciła do samorządu.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tylko później to wójt i radni ponoszą odpowiedzialność przed mieszkańcami za likwidację szkoły. Kurator takiej odpowiedzialności nie ponosi przed mieszkańcami ani przed rodzicami, ani przed uczniami.

Poseł Zbigniew Babalski (PiS):

W 1994 roku przejmowałem szkoły jako jeden z pierwszych burmistrzów w województwie olsztyńskim. Pukano się w głowę – co robię. Dzięki temu, że przejąłem te szkoły, dostaliśmy duże wsparcie od ówczesnego rządu, bo był taki boom, żeby próbować te szkoły dalej rozwijać. Była zachęta i współdziałanie. Dlatego, zanim zostanie zlikwidowana jakakolwiek szkoła, niech to nawet trwa dwa lata, ale niech to przejdzie cały proces, łącznie z wyrokiem sądowym.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Dyskutujemy nad konkretnym wnioskiem, konkretną oceną stanu prawnego. Co do rozwiązań przyszłościowych, to pewnie kiedyś Sejm do nich wróci. Tak już było w latach poprzednich.

Jeżeli nie ma dalszych uwag, to przechodzimy do głosowania nad sprawą K 15/20 dotyczącą Prawa oświatowego. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (5) Kto jest przeciw? (11) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała negatywnie projekt stanowiska, czyli pozostaje on bez opinii. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 14/21. Jeszcze raz pan mecenas Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej z 25 września 2020 r., zarejestrowanej przez TK pod sygn. akt SK 14/21. Jest to skarga spółki akcyjnej z siedzibą w Kruszwicy. Jest to sprawa podatkowa, która dotyczy konkretnie przepisów o podatku od nieruchomości.

Skarżąca spółka jest między innymi właścicielem silosów oraz innych obiektów wspomagających ich funkcjonowanie, takich jak zasobniki dzienne wraz z galerią transportową nasion, jak też magazynów śruty z rampą. To są zakłady tłuszczowe, które muszą posiadać odpowiednie wyposażenie

Pojawił się problem w jaki sposób kwalifikować te obiekty z punktu widzenia podatku od nieruchomości. Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości wskazuje nieruchomości, budowle oraz budynki. Pojawia się wątpliwość, czy silosy, które użytkują zakłady tłuszczowe, powinny być kwalifikowane jako budynki czy jako budowle. Ma to znaczenie, bo różne są w tym przypadku stawki podatkowe. Jeżeli zakwalifikujemy je jako budowle, to wówczas stawkę naliczamy jest od wartości tych obiektów. Podatek wynosi 2% wartości w skali roku. Natomiast, jeżeli uznamy te obiekty za budynki, to wówczas stawka podatku jest naliczana według powierzchni użytkowej. Biorąc pod uwagę to, że są to silosy, które są wysokie i mają stosunkowo małą podstawę, to wtedy podatek jest niższy.

Zdaniem zakładów silosy mieszczą się w pojęciu budynków. Dlaczego? Ponieważ zarówno ustawa – Prawo budowlane, jak i ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, definiując budynek, wskazując trzy jego elementy konstrukcyjne. Musi on mieć fundament, czyli stale być związany z gruntem; po drugie, musi mieć wydzielenie przestrzenie za pomocą przegród budowlanych; po trzecie, musi mieć dach. Wszystkie te cechy posiada silos, galeria transportowa i obiekty współwystępujące.

Organy podatkowe, które rozstrzygały o obowiązkach podatkowych tych zakładów przyjęły, że obiekty sporne, silosy, należy kwalifikować jako budowle i stawkę podatkową należy ustalić według wartości tych obiektów. Taką kwalifikację przyjął burmistrz, rozstrzygający jako organ pierwszoinstancyjny w postępowaniu podatkowym. Podtrzymało ją samorządowe kolegium odwoławcze i wreszcie takie rozstrzygnięcie ostało się zarówno przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i NSA. Odmiennego zdania są zakłady w Kruszwicy uznające, że jest to budynek spełniający wszystkie trzy elementy, które nakazywałyby uznać, że zgodnie z ustawą silos jest budynkiem.

Wskażę jeszcze, dlaczego organy podatkowe przyjęły kwalifikację prawnopodatkową silosów jako budowli w momencie, gdy bezspornie spełniają one cechy budynku. Organy podatkowe, odwołując się do orzecznictwa sądowego, wskazywały, że silos spełnia wprawdzie cechy budynku, ale jednocześnie odznacza się cechami i funkcjami, jako element stanowiący część ciągu technologicznego w procesie produkcji wyrobów spożywczych i magazynowania, które nie pozwalają sklasyfikować go jako budynku.

Powołam się jeszcze na orzecznictwo sądowe, które jest jednolite w tych sprawach. Zarówno sądy rozstrzygające w sprawie skarżącej spółki, jak i w innych tego typu sytuacjach wskazują, że przy dokonywaniu kwalifikacji obiektów budowlanych na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy mieć na uwadze w szczegól-

ności cechy funkcjonalne obiektu – czemu służy taki obiekt, przeznaczenie, wyposażenie, sposób i możliwości wykorzystania obiektu w całości. Jeżeli dany budynek wykracza poza ustawowo określone elementy charakteryzujące budynek, ponieważ wyposażono go w urządzenia albo znajdują się tam materiały, substancje, które zajmują jego przestrzeń w znacznym stopniu, to wówczas przestaje być budynkiem a staje się obiektem budowlanym. Funkcjonalnie staje się budowlą gospodarczą ze wszystkimi cechami budowli.

Przekażę jeszcze jedną istotną rzecz. Spór dotyczy kwalifikacji tych obiektów na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Natomiast ustawa o podatkach i opłatach lokalnych jest ustawą wtórną, jeżeli chodzi o kwalifikacje, definiowanie budowli i budynków. Ustawą podstawową jest ustawa – Prawo budowlane, które zawiera pierwotne definicje zarówno budowli, jak i budynków. Zgodnie z ustawą – Prawo budowlane, nie ma wątpliwości, że silos jest budowlą. W załączniku do tej ustawy są podane wprost kategorie obiektów, które należy kwalifikować jako budowle. W kategorii 19 wskazano, że silosy, zbiorniki, bunkry, muszą być kwalifikowane jako budowle.

W dwóch zdaniach opiszę zarzut, który spółka sformułowała na tym tle. Podstawowy zarzut związany jest z niedookreślonością przepisów, które określają przedmiot opodatkowania. Zdaniem skarżącej spółki te przepisy są na tyle niedookreślone, że pozwalają kwalifikować obiekty będące budynkami jako budowle. Spółka dochodzi do wniosku, że nie tyle problem polega na niedookreśloności przepisów, co w interpretacji przygotowanej przez sądy, zgodnie z którą także obiekty spełniające cechy budynków mogą być w pewnych sytuacjach kwalifikowane jako budowle.

W stanowisku Sejmu BAS proponuje umorzenie postępowania ze względu na wystąpienie przesłanki *ne bis in idem, niecelowość ponownego rozstrzygnięcia przez trybunał w podobnej sprawie.* Analogiczny problem stanowił już przedmiot rozstrzygnięcia TK. Dnia 13 grudnia 2018 roku, w sprawie o sygn. SK 48/15, TK uznał już, że te przepisy są niekonstytucyjne. Wtedy stan faktyczny nie odnosił się do silosów tylko do kontenerów telekomunikacyjnych. To są obiekty, które są użytkowane przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne na potrzeby telefonii komórkowej czy innego rodzaju łączności.

Ze względu na podobieństwo obu tych spraw, jak również ze względu na to, że zostały zaskarżone te same przepisy, wnosimy o umorzenie postępowania.

Ponadto jako argument uzupełniający wskazano, że w znacznym stopniu ta skarga może być kwalifikowana jako skarga na akt stosowania prawa. Nie skarżymy przepisu, bo to co skarżymy wcale z niego nie wynika, bo jest elementem wykładni tego przepisu. Spółka dąży przede wszystkim do wzruszenia rozstrzygnięć, które zapadły w jej sprawie. Taka sytuacja, w której dana skarga jest skierowana przeciwko orzeczeniu, jest uznawana za niedopuszczalną. Warto wskazać, że przed TK w ostatnich latach stawały podobne sprawy. Co najmniej jeden raz TK uznał, że jest to skarga na stosowanie prawa i w ogóle odmówił wszczęcia postępowania.

Poza tymi argumentami, które przesądzają na rzecz umorzenia postępowania w projekcie stanowiska wskazaliśmy również, że ocena prawnopodatkowa przyjęta w sprawie skarżącej spółki jest właściwa, czyli właściwe było stanowisko przyjęte przez organy podatkowe. Stanowisko mówiące, że silosy powinny być uznane za budynki a nie budowle jest błędne. Jako podstawowy argument wskazaliśmy, że ustawa – Prawo budowlane wprost kwalifikuje silosy jako budowle. Ustawa – Prawo budowlane zawiera jednocześnie definicję budynku. Na gruncie prawa budowlanego nie ma wątpliwości, że silos nie jest budynkiem tylko budowlą. Z kolei ustawa o podatkach i opłatach lokalnych definiuje, co to jest budynek. Posługuje się ta samą definicją co ustawa – Prawo budowlane, która jest pierwotna w tej materii. Nie ma wątpliwości, że silos nie jest budynkiem. Nie ma podstaw do tego, aby na gruncie prawa podatkowego przyjąć, że silos jest budynkiem, skoro w obu ustawach są identyczne definicje budynku.

Jeżeli trzeba, to służę dalszymi odpowiedziami. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Kurzawa, bardzo proszę.

Poseł Dariusz Kurzawa (KP):

Znam Kruszwicę, znam doskonale te silosy i inne budowle, które tam są oraz budynki, które tam się znajdują. Cieszy mnie konkluzja przedstawiona przez BAS, bo inaczej stworzylibyśmy bardzo niebezpieczny precedens, nie tylko dla Kruszwicy, ale i dla innych samorządów w Polsce. Nagle okazałoby się, że wszystkie silosy, nie tylko w tej spółce, są budynkami. Okazałoby się, że mamy same budynki tego kształtu, mimo że na chłopski rozum, nie spełniają one tych kryteriów.

Chcę prosić członków Komisji o poparcie tego wniosku, bo inaczej stworzymy niebezpieczny precedens i zagrozimy bytowi wielu naszych samorządów, które w ten sposób uzyskują spore środki. Otworzymy dużą furtkę dla kolejnych tego typu wniosków czy kolejnych procesów. Wyobrażam sobie ogromny zbiornik na cukier przy Cukrowni Kruszwica, który nagle też okaże się budynkiem, a nie budowlą. W wielu innych miastach też widzę podobne problemy i procesy. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Niczego nie ujmując opinii przedstawionej przez pana mecenasa, taka rekomendacja jest chyba dla wszystkich członków Komisji wystarczająca do poparcia tego stanowiska.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Jestem osobą, która naukowo zajmuje się samorządem terytorialnym. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości, to jest około 10% dochodów gminy. W przypadku tej gminy chodziło w skali roku o dochód około 1 mln zł. Ten podmiot większe kwoty wnosi z tytułu tego podatku. Natomiast w tym przypadku domagał się od gminy zwrotu kilku milionów, bo to było w skali kilku lat. Ta gmina nie tylko nie miałby dochodów, ale musiałaby te pieniądze oddać.

Poseł Dariusz Kurzawa (KP):

To też byłby precedens dla innych gmin.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania do przedstawionego projektu? Jeżeli nie ma uwag, to przechodzimy do głosowania nad sprawą K 14/21. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 10/20. Pan mecenas Bogusław Przywora, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, w imieniu BAS przedkładam projekt stanowiska w sprawie o sygn. SK 10/20 zainicjowanej skargą konstytucyjną. Skarżącym jest osoba fizyczna, która przedmiotem skargi uczyniła art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku przewidzianego odpowiednio w art. 32, 33, 39 i 40, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli: tutaj są dwie przesłanki:

1) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymaganym w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat – dla kobiet i 65 lat – dla mężczyzn,

2) okres składkowy i nieskładkowy w odniesieniu do art. 27 tej ustawy.

Dwa słowa na temat stanu faktycznego. Skarżący od 28 lipca 1975 r. do 10 kwietnia 1979 r. oraz od 2 maja 1979 r. do 31 maja 1993 r. był zatrudniony w Łódzkich Zakładach Wytwórczych Kopii Filmowych „Filmservice" w Łodzi. W tym czasie skarżący, w pełnym wymiarze czasu świadczył pracę w warunkach szczególnych jako kopista. Praca polegała na precyzyjnym montażu mikroelementów za pomocą przyrządów optycznych i wykonywana była przy obsłudze elektronicznych monitorów ekranowych, czyli w szczególnych warunkach.

Od 1 stycznia 1993 r. skarżący świadczył pracę, w pełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umowy o pracę z firmą „Helios" S.A. na stanowisku dyrektora administracyjnego. Skarżący posiadał staż pracy w warunkach szczególnych – to jest bardzo ważne – 17 lat, 7 miesięcy i 22 dni. Łączny okres składkowy i nieskładkowy skarżącego w dniu

1 stycznia 1999 r. wyniósł 23 lata, 2 miesiące i 8 dni. Skarżący złożył do I Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi wniosek o świadczenie emerytalne. Decyzją z 10 marca 2016 r. organ rentowy odmówił skarżącemu prawa do emerytury. Z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wynika, że skarżący nie udowodnił spełnienia na dzień 1 stycznia 1999 r. wymaganego ogólnego 25 letniego składkowego i nieskładkowego stażu pracy.

Następnie, wyrokiem z 28 listopada 2016 r. Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił odwołanie skarżącego od wskazanej decyzji ZUS, a apelacja od tego orzeczenia została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Łodzi wyrokiem z 21 grudnia 2017 r. Zdaniem obu instancji sądowych nie można było tutaj mówić o ukształtowanej ekspektatywie w postaci prawa do wcześniejszej emerytury w odniesieniu do wskazanej kategorii pracowników. Według Sądu Apelacyjnego w Łodzi prawo to powstawało i podlegało realizacji dopiero po spełnieniu wszystkich przesłanek, które muszą być w całości spełnione w rozumieniu przepisu art. 184 stosowanej regulacji. Sąd Apelacyjny w Łodzi podkreślił w szczególności, że warunki te bezsprzecznie nie ziściły się u wnioskodawcy, tak w okresie obowiązywania deregowanej z systemu prawnego ustawy emerytalnej, jak i obecnie.

Trybunał nadał bieg sprawie.

Skarżący podnosi jako wzorce kontroli art. 65 ust. 1 oraz 67 ust. 1, w związku z art. 32 konstytucji. Pierwszy mówi o wolności wykonywania zawodu, drugi mówi o zabezpieczeniu społecznym. Art. 32, traktowany jako związkowy, to jest zasada równości.

Szanowna Komisjo, ocena wniosku skłania nas do zaproponowania konkluzji na umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Sejmu skarżący, pomimo zarządzenia sędziego wzywającego do dokładnego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego artykułu ze wskazanymi wzorcami kontroli, nie przedstawił tej analizy, nie dokonał analizy dającej podstawę do merytorycznego rozpoznania. Argumentacja skarżącego zawiera jego subiektywne odczucia. Skarżący wskazał jedynie wyobrażenia o interpretacji przepisów, na podstawie których rozstrzygały sądy w niniejszej sprawie. Stąd też, w opinii Sejmu werbalne sformułowanie zarzutu czy wskazanie, że zaskarżone unormowania są niezgodne z przepisami aktu hierarchicznie wyższego, jak to czynił skarżący, nie dają podstawy do rozpoznania merytorycznego.

W niniejszej sprawie do obowiązków skarżącego należało wskazanie wspólnej cechy istotnej określonych podmiotów, wskazanie, że unormowania różnicują prawa i obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Wreszcie przeanalizowanie, czy odstępstwa te są konstytucyjnie dozwolone, czy też nie.

Zdaniem Sejmu, niezadowolenie skarżącego z rozstrzygnięcia sądów w niniejszej sprawie nie może być oceniane w kategoriach wykazania naruszenia art. 65 ust. 1 konstytucji, jak i art. 67 ust. 1, w związku z art. 32 konstytucji.

Na koniec jeszcze jedna argumentacja, że mamy tu do czynienia ze skargą w kierunku rozstrzygnięć sądowych, czyli zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem taka skarga jest niedopuszczalna, stąd też nasza propozycja na umorzenie postępowania.

Jeżeli będą pytania lub uwagi, to bardzo proszę. Dziękuje bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za zwięzłe przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję w sprawie SK 10/20, w której wnioskuje się o umorzenie. Czy są pytania do przedstawionego projektu? Jeżeli nie ma uwag, to przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego projektu stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że Komisja zaopiniowała pozytywnie projekt stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do omówienia sprawy K 15/19. Jeszcze raz pan mecenas Bogusław Przywora, bardzo proszę. To już nasza ostatnia sprawa, więc proszę o zwięzłość.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu BAS przedkładam wyjaśnienia w sprawie o sygn. akt K 15/19, zainicjowanej wnioskiem Rady Miejskiej Wrocławia.

Przedmiotem zaskarżenia jest art. art. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Będę używał skrótu „ustawa dekomunizacyjna", będzie prościej, bo jest kilka konstrukcji w tej ustawie.

Zgodnie z tym przepisem skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze – bo tu jest taka instytucja, która stanowi przedmiot wątpliwości, skierowanej przez Radę Miejską Wrocławia – skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 1 ust. 3 oraz art. 6 ust. 2, przysługuje jednostce samorządu terytorialnego albo związkowi, o którym mowa w art. 4, jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku – w tym przypadku chodzi o zmianę nazwy ulicy – wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku.

Wnioskujący wskazuje jako wzorce kontroli kilka artykułów. Art. 77 ust. 2, czyni to w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 konstytucji. Następnie weryfikuje to pod kątem art. 165 ust. 2, w związku art. 2 konstytucji i w związku z art. 11 Karty Samorządu Lokalnego, wreszcie z art. 16 ust. 2 konstytucji. To jest pierwszy przedmiot zaskarżenia.

Drugim przedmiotem zaskarżenia jest art. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Będę nazywał te przepisy ustawą nowelizującą. Tu jako przedmiot zaskarżenia wskazany jest art. 2, w związku z art. 165 ust. 2 konstytucji.

Ostatni jest art. 4 ustawy nowelizującej, który brzmi: „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą", z punktu widzenia art. 2, w związku z art. 165 ust. 2 konstytucji.

Dwa słowa na temat stanu faktycznego. Wojewoda dolnośląski zarządzeniem zastępczym z 13 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy, nadał ul. Leona Kruczkowskiego we Wrocławiu nazwę ul. Tadeusza Gajcego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podkreślił – kierując się opinią Instytutu Pamięci Narodowej z 3 listopada 2017 r. – iż w sposób niebudzący wątpliwości należy stwierdzić, że nazwa ulicy Leona Kruczkowskiego jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm jest niezgodna z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej.

Od razu trzeba zwrócić uwagę na dość szerokie otoczenie normatywne tego przepisu, a w szczególności art. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej, które dotyczą obowiązku wprowadzenia zmian przez jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie był na to termin 12-miesięczny od dnia wejścia w życie ustawy. Wydanie zarządzenia zastępczego wymagało opinii IPN, jako potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej.

Analiza formalnoprawna prowadzi nas do wniosku, że w odniesieniu do art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, w związku z art. 77 ust. 2, w związku z art. 45, proponujemy umorzenie w związku z faktem, że jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje prawo do sądu, a ochrona wynika z art. 165 ust. 2. W pozostałym zakresie, tj. art. 2, w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i art. 16 ust. 2, wskazujemy, że wnioskodawca nie wykazał w sposób należyty argumentacji umożliwiającej rozpoznanie merytoryczne. Podobnie jest w odniesieniu do art. 3 i 4 ustawy nowelizującej.

Podstawą – w naszym przekonaniu – rozpoznania merytorycznego jest art. 6c, kwestionowany przez wnioskodawcę, konfrontowany z art. 165 ust. 2 konstytucji.

Przedstawiając na zgodność, przede wszystkim chcielibyśmy wskazać na *ratio* regulacji dotyczących dekomunizacji nazw ulic. Parlament był łaskaw przyjąć w tym zakresie kilka regulacji, np. ustawę dekomunizującą z 2016 roku. Podkreślił w niej, że w ocenie projektodawcy nie można pozwolić na propagowanie symboliki komunistycznej, gdyż byłoby to demoralizujące dla społeczeństwa. Na równi z komunizmem należy potraktować wszystkie inne ustroje totalitarne. Odmienne stanowisko byłoby wyrazem preferencji dla innych niż komunizm ustrojów totalitarnych. Podkreślenia wymaga, że w polskim systemie prawa wszystkie ustroje totalitarne są traktowane tak samo.

Można zwrócić uwagę na późniejsze uzasadnienie ustawy z 2017 roku o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Ostatnio też możemy zwrócić uwagę na to, że parlament był łaskaw przyjąć ustawę z 24 lutego 2020 roku o ochronie dziedzictwa narodowego w związku z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami.

Odnosząc się do zgodności. W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy ograniczenia prawa wniesienia przez jednostkę samorządu terytorialnego skargi na zarządzenie zastępcze. Punktem wyjścia dla rozważań jest art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach m.in. nazw ulic będących drogami publicznymi. Dopiero na tle tego należy podkreślić rozstrzygnięcie podejmowane przez wojewodę, rozstrzygnięcie to jest to zarządzenie zastępcze. Należy podkreślić szczególny charakter tego zarządzenia zastępczego jako aktu nadzoru, odmiennego od innych rozstrzygnięć nadzorczych, których zadaniem jest usunięcie z obrotu prawnego uchwały czy zarządzenia podjętego przez organ gminy, a które w to miejsce nie wprowadzają nowych aktów. Istota zarządzenia zastępczego sprowadza się do zastąpienia – w razie bezczynności organu gminy – stosownego aktu, jaki organ ten powinien podjąć.

W różnych ustawach możemy znaleźć przepisy dotyczące zarządzeń zastępczych. Poza regulacjami ustrojowymi, czyli ustawami o samorządzie gminnym, powiatu czy województwa. Można też wskazać na ustawę związaną z zagospodarowaniem przestrzennym czy w sprawie organizacji zgromadzeń. Tu będziemy się odnosić do ustawy dekomunizacyjnej z uwagi na charakter tego postępowania.

W odniesieniu do podjętego zagadnienia, czyli zmiany nazwy ulic, jako zadania własnego, należy mieć na uwadze realizację zasad konstytucyjnych. Z jednej strony sądowej ochrony samorządu terytorialnego, a z drugiej zagwarantowania wykonania zadań gminy służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej – jest o tym mowa w art. 166 ust. 1 konstytucji, w sytuacji niewywiązywania się przez nią z obowiązków przewidzianych prawem albo sprzecznego z prawem działania. Stąd też ustrojodawca wprowadził mechanizm nadzoru z punktu widzenia kryterium legalności, przyznając to uprawnienie m.in. wojewodom – art. 171 ust. 2 konstytucji.

W tym miejscu warto przypomnieć, że samorząd terytorialny to z jednej strony prawo do względnie samodzielnego zarządzania swoimi sprawami, z drugiej natomiast są to – posiadające własną podmiotowość publicznoprawną i prywatnoprawną – korporacje prawa publicznego. Zgodnie z dominującą współcześnie pozytywistyczną koncepcją samorządu terytorialnego samorząd – mimo posiadania odrębnej podmiotowości prawnej – nie powinien być przeciwstawiany państwu, bowiem to państwo decyduje o istnieniu samorządu i zakresie powierzonych mu zadań. Do kategorii takich zadań należy nadawanie i zmiana nazw ulic, bo o tym mówi ustawa dekomunizacyjna. Warto może podkreślić jeszcze szczególne znaczenie IPN i opinii, po które musi sięgnąć wojewoda, wydając rozstrzygnięcie.

Dokonując analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i NSA przekonujące wydaje się być stanowisko NSA aprobujące mocno specjalistyczną naturę opinii IPN, na przykład przez akcentowanie, że ustanowienie w art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej obligatoryjności opinii IPN wynika w sposób oczywisty z potrzeby uzyskania przez organ nadzoru informacji i wiadomości z zakresu historii i doktryn politycznych, niezbędnych do ustalenia okoliczności istotnych dla stwierdzenia ewentualnego obowiązku zmiany nazwy ulicy w drodze zarządzenia zastępczego. Jest to wyrok NSA z 9 maja 2019 r. Sam Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że ani organ nadzoru, ani sąd wojewódzki nie posiadają kompetencji do stawiania ocen historycznych lub historyczno-ideologicznych, dlatego potrzebne w tym zakresie wiadomości specjalistyczne…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam bardzo, istotą tego problemu jest kwestia zaskarżalności zarządzeń zastępczych a nie to, czy wojewoda może mieć takie uprawnienie. Proszę się skupić na meritum sprawy, bo to jest już trzecia godzina posiedzenia i musimy zaraz kończyć.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Chcę tylko to zasygnalizować, bo ma to istotne znaczenie dla rozpoznania. Stąd, w opinii Sejmu, wprowadzenie rozwiązań ingerujących w samodzielność jednostek znajduje oparcie w przepisach konstytucyjnych. Można np. wskazać na przepisy preambuły do konstytucji, gdzie ustrojodawca negatywnie ocenił okres rządów komunistycznych i osoby będące funkcjonariuszami tego systemu.

Po drugie, zwróćmy uwagę, że samodzielność samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Skoro tak, to charakteru absolutnego nie ma także prawo do sądowej ochrony samodzielności samorządu. Na poparcie tego można wskazać, że art. 165 ust. 2 konstytucji nie ma ujęcia tak kategorycznego jak art. 77 ust. 2 konstytucji, gdzie wprost zostało stwierdzone, że nie można zamykać drogi sądowej, gdy w przypadku zaskarżonego artykułu mamy tylko ograniczenie.

Wyraźnie wskazuje, że w przypadku samorządu terytorialnego droga ta powinna przysługiwać, ale w pewnych kwestiach może być wyłączona. W ustawie dekomunizacyjnej jest wyłączona ze względu na niektóre, wyraźnie wskazane przesłanki.

Po trzecie, wyłączenie drogi sądowej ma jedynie charakter częściowy i dotyczy kwestii, która – trzeba to powiedzieć, bo dlatego tak ważna była opinia IPN – wymyka się ocenie prawnej. W tym kontekście można powiedzieć, że opinia IPN ma status zbliżony do opinii biegłego. Organ stanowiący gminy, który nie ma takich kompetencji, dąży do jej podważenia. Zadaniem własnym gminy pozostaje nadawanie nazw ulic, a w przypadku uchybienia terminu lub zaniechania realizacji interweniuje wojewoda.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Proszę już o konkluzję.

Ekspert z BAS Bogusław Przywora:

Mając na względzie te wszystkie argumenty stoimy na stanowisku, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, konfrontowany z art. 165 ust. 2, jest zgodny z konstytucją i pozwala osiągnąć cele zapisane w ustawie dekomunizacyjnej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania i zaopiniowania projektu stanowiska wobec sprawy K 15/19. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? (5) Kto jest przeciw? (11) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że sprawa pozostaje bez opinii Komisji.

Tytułem uzupełnienia, jest jeszcze prośba o kierowanie wniosków kontrolnych do NIK. Z racji tego, że nasza Komisja w zakresie prac nie ma nadzoru nad żadną instytucją państwową kierujemy tylko pismo, że w tej sprawie Komisja Ustawodawcza nie podejmuje stanowiska.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.